

Warszawa, 5 sierpnia 2024 r.

***Opinia prawna w sprawie skutków prawnych nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego uchylającego decyzję administracyjną***

1. Przedmiotem opinii prawnej jest określenie jakie wywołuje skutki prawne nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej „WSA”), który uchyla decyzję administracyjną.
2. Opinia została przygotowana na zlecenie Związku Aptekarzy Pracodawców Polskich Aptek.

Wprowadzenie

3. Wyrok WSA, który uchyla decyzję administracyjną, ale nie jest jeszcze prawomocny, wywołuje określone skutki prawne. Uregulowane są one w art. 152 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. z dnia 23 maja 2024 r., Dz.U. z 2024 r. poz. 935 (dalej „p.p.s.a.”). Zgodnie z tym przepisem, w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. Obecny kształt przepisu art. 152 p.p.s.a. został nadany nowelą z dnia 9 kwietnia 2015 r. ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W uzasadnieniu do tej noweli wskazano, że "zmiana powyższego przepisu wprowadza jako ustawową zasadę "zawieszenia" skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku" (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy

Nr 1633 i 2538, VII kadencja Sejmu, s. 17). Do zmian wprowadzonych nowelą z 9 kwietnia 2015 r. to sąd określał, czy i w jakim zakresie uchylony akt lub czynność nie mogą być wykonywane. Obecnie obowiązuje odmienna zasada wynikająca wprost z przepisów ustawy, że uchylone akty lub czynności nie wywołują żadnych skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku.

4. Przepis jest konsekwencją przyjęcia modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Wyrok wydany przez WSA jest nieprawomocny i co do zasady nie powinien wywoływać do czasu uprawomocnienia się żadnych skutków prawnych ze względu na możliwość jego zaskarżenia w drodze skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) (R. Hauser, M Wierzbowski red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 1 do art. 152). Koniecznym więc było wskazanie, w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność mogą zostać wykonane i przyjęto, że uchylenie aktu lub czynności nie wywołuje skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku (A. Skoczylas, P. Szustakiewicz red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 1-2 do art. 152).
5. Przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. przewiduje automatyzm w zakresie stosowania sformułowanej w nim zasady. Jednym bowiem z ustawowo określonych skutków wyroku uwzględniającego skargę na określony akt lub czynność jest to, iż każdy ostateczny zaskarżony akt lub czynność – pozbawione bytu prawnego nieprawomocnym w rozumieniu art. 168 § 1 p.p.s.a. wyrokiem sądu pierwszej instancji, a więc wyrokiem, który w toku instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym może sam zostać uchylony lub zmieniony – automatycznie, z mocy art. 152 § 1 p.p.s.a., przestaje wywoływać skutki prawne bez jakiegokolwiek orzeczenia w tym zakresie przez sąd w wyroku uwzględniającym skargę (T. Woś, red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2016, t. 10 do art. 152). Nieprawomocny więc wyrok sądu pierwszej instancji w przypadku wyroku uwzględniającego skargę, automatycznie, z mocy ustawy, przerywa wykonywanie ostatecznego aktu administracyjnego (decyzji).
6. Głównym celem omawianej regulacji jest zawieszenie oddziaływania zaskarżonych aktów lub czynności administracyjnych od momentu uchylenia decyzji do momentu prawomocnego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. nie mówi, że w przypadku wydania nieprawomocnego wyroku w następstwie złożonej skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku. Przepis ten dotyczy tylko takiej sytuacji, gdy skarga została uwzględniona. Z uwagi właśnie na jej uwzględnienie, pomimo że wyrok nie jest jeszcze prawomocny, ustawodawca uznał,

że powinna być udzielona ochrona tymczasowa dla skarżącego i zawieszenie skutków prawnych tych aktów lub czynności dla ochrony interesów skarżącego, aby nie wywoływały te akty lub czynności negatywnych konsekwencji dla niego, skoro WSA uznał już, że są wadliwe. NSA w wyroku z dnia 15 lutego 2023 r., II FSK 1883/20, Legalis, wprost wskazał, że instytucja procesowa, o której mowa w art. 152 § 1 p.p.s.a., służy ochronie strony przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami na skutek dalszego wykonywania zaskarżonego aktu, który został uchylony wyrokiem WSA. Chodzi więc o ochronę tymczasową strony skarżącej, której skarga została uwzględniona a nie drugiej strony sporu (podobnie w wyroku NSA z dnia 27 września 2022 r., II FSK 810/21, Legalis).

7. Przepis art. 152 § 2 p.p.s.a. wprost wyłącza stosowanie zasady sformułowanej w § 1 tego przepisu do aktów prawa miejscowego, które są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Nie ma zastosowania do nich instytucja wstrzymania wykonania aktu. Akty prawa miejscowego, jako akty stanowienia, a nie stosowania prawa, nie podlegają bowiem wykonaniu, o jakim mowa w art. 152 p.p.s.a., lecz obowiązują (por. wyrok WSA w Krakowie z 16 czerwca 2011 r., III SA/Kr 56/11, Legalis; postanowienie WSA we Wrocławiu z 30 października 2013 r., II SA/Wr 657/13, Legalis; wyrok NSA z 7 października 10.2014 r., II OSK 846/14, Legalis).

Tymczasowy charakter ochrony

8. Przewidziane w art. 152 § 1 p.p.s.a. rozwiązanie realizuje koncepcję szeroko rozumianej w postępowaniu sądownoadministracyjnym tzw. ochrony tymczasowej (zob. szerzej Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2003, z. 5, s. 18–29). Ochrona posiada charakter tymczasowy ponieważ trwa tylko przez pewien okres czasu tj. do chwili zaistnienia skutków związanych z prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej „WSA”). Powstanie tych skutków znosi potrzebę dalszego jej zastosowania (por. R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, Państwo i Prawo 2004, Nr 8, s. 73). Ochrona tymczasowa obowiązuje w okresie czasu pomiędzy uwzględnieniem przez sąd skargi a uprawomocnieniem się orzeczenia, a więc w szczególności w momencie upływu terminu 30 dni (od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem) na wniesienie skargi kasacyjnej do NSA (art. 177 p.p.s.a.).
9. W drodze wyjątku od ustawowej zasady sąd może postanowić jednak, że zaskarżone akty lub czynności (pomimo uwzględnienia skarg) wywołują normalne skutki aż do

uprawomocnienia się wyroku sądu pierwszej instancji. W literaturze wskazuje się, że ze względu na konstrukcję przepisu art. 152 § 1 p.p.s.a., w przypadku uwzględnienia skargi na akt lub czynność sąd jest zobligowany do oceny zaistniałych okoliczności sprawy i ewentualnego zastosowania odstępstwa od ustawowej zasady (R. Hauser, M Wierzbowski red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 4-5 do art. 152). W przypadku więc, gdy w wyroku WSA nie przyjął odstępstwa od tej ustawowej zasady, to należy domniemywać, że dokonał oceny zaistniałych okoliczności sprawy i uznał jednak, iż brak podstaw w danej sprawie do odstępstw do zasady sformułowanej w art. 152 § 1 p.p.s.a., czyli przyjęcia wykonania aktu lub czynności. Podobnie przyjmuje się w literaturze wskazując, że zamieszczania w wyroku wyrzeczenia w tej kwestii zachodzi jedynie wówczas, gdy sąd decyduje, że w okresie po wydaniu wyroku a przed jego uprawomocnieniem określony akt lub czynność mają być wykonywane. Nie ma natomiast potrzeby zawierania w wyroku uwzględniającym skargę rozstrzygnięcia, iż określony akt lub czynność nie wywołują skutków prawnych. Jest to bowiem oczywiste w świetle postanowień art. 152 § 1 p.p.s.a. *ab initio* w zw. z art. 170 p.p.s.a.

10. Skorzystanie z uprawnienia przewidzianego art. 152 § 1 p.p.s.a. (część końcowa przepisu) i zdecydowanie przez sąd odmiennie niż przewiduje to zasada sformułowana w tym przepisie, czyli zdecydowanie jednak przez sąd, iż akt lub czynność wywołują skutki prawne, staje się elementem sentencji wyroku. W związku z tym towarzyszące mu rozstrzygnięcie odnośnie do dalszego wykonywania aktu lub czynności oraz ich zakresu podlega ogłoszeniu na posiedzeniu jawnym. Konieczne staje się ponadto, po ogłoszeniu sentencji wyroku przez przewodniczącego lub sędziego sprawozdawcę, podanie zasadniczych motywów zastosowania art. 152 p.p.s.a. (por. art. 139 § 3 p.p.s.a.). Elementy wyjaśniające zastosowanie art. 152 p.p.s.a. powinny znaleźć się także w pisemnym uzasadnieniu wyroku (R. Hauser, M Wierzbowski red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 65 do art. 152).

Zastosowanie

11. Przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. stosuje się w sytuacjach, gdy sąd w wyroku orzeczonym na podstawie przepisów p.p.s.a.: uchyli decyzję lub postanowienie (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.); stwierdzi nieważność decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.); stwierdzi wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem przepisów prawa (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.); uchyli akt lub stwierdzi bezskuteczność czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt

4 i 4a (art. 146 § 1 p.p.s.a.); stwierdzi nieważność uchwały lub aktu określonych w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. albo stwierdzi, że zostały wydane z naruszeniem przepisów prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.); uchyli akt nadzoru nad organem jednostki samorządu terytorialnego (art. 148 p.p.s.a.) (R. Hauser, M Wierzbowski red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 9 do art. 152). W przypadku, gdy wykonanie aktu lub czynności zostało wcześniej wstrzymane przez sąd na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., skutek wynikający z postanowienia sądu o ich wykonalności następuje z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku (bądź podpisania sentencji wyroku na posiedzeniu niejawnym) (R. Hauser, M Wierzbowski red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, t. 7 do art. 152).

12. W przypadku niektórych aktów lub czynności powstają wątpliwości co do aktów administracyjnych, które ze względu na swoją naturę nie kwalifikują się do wykonania, np. decyzja o umorzeniu postępowania, postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania (zob. T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 884). Wskazuje się, że przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. dotyczy tylko wyroków uwzględniających skargi na takie akty i czynności, które uprzednio mogły być przedmiotem wstrzymania ich wykonania (por. R. Sawuła, *Stosowanie art. 152...*, s. 73; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł-Rzeszów 2008, s. 402–403). Odmienny jednak pogląd w zakresie konieczności spełnienia wymogu wykonalności jest prezentowany w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2023 r., III FSK 2245/21, Legalis; wyrok WSA z dnia 5 czerwca 2020 r., II SA/Kr 188/20, Legalis).

Uchylenie decyzji

13. Uchylenie decyzji przez WSA na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. powoduje, że pomimo nieprawomocności wyroku, zaskarżony akt nie wywołuje skutków prawnych aż do momentu uprawomocnienia się tego orzeczenia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2021 r., VII SA/Wa 28/20). Innymi słowy, pomimo, że wyrok sądu pierwszej instancji nie jest prawomocny, to jednak powoduje wyeliminowanie niekorzystnych skutków dla strony skarżącej, jakie z uchylonego aktu dla niej wynikają do czasu uprawomocnienia się orzeczenia (wyrok NSA z dnia 27 września 2022 r., III FSK 3657/21, Legalis). Ostateczne uchylenie skutków decyzji może nastąpić jedynie w razie

uprawomocnienia się takiego wyroku (wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., II FSK 856/16, Legalis).

14. Uchylenie decyzji przez nieprawomocny wyrok nie oznacza wprawdzie, że decyzja taka przestaje istnieć w obrocie prawnym, ale powoduje, że od tego momentu nie wywołuje ona skutków procesowych i materialnych, a stan ten trwa do chwili uprawomocnienia się wyroku (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2021 r., II SA/GI 71/21; analogicznie wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3722/19). Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Pa 160/24, Legalis, wskazał, że w świetle art. 152 § 1 p.p.s.a., skoro w wyroku WSA nie postanowił, iż zaskarżona decyzja o skreśleniu z listy studentów wywołuje skutki prawne, to oznacza, że przynajmniej do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej od tego wyroku decyzja o skreśleniu z listy studentów nie wywołuje skutków prawnych, a więc że skarżący powinien być nadal uznawany za studenta.
15. Zasadniczy sens normy z art. 152 § 1 p.p.s.a. jest taki, że celem wstrzymania wykonania aktu w razie uwzględnienia skargi jest ukształtowanie stosunków prawnych na okres, w którym wyrok nie jest prawomocny. Nie chodzi zatem jedynie tylko o wstrzymanie skutków aktu w sferze faktycznej, tj. np. zakazu wykonywania określonych czynności, ale o pozbawienie uchylonej decyzji cech aktu, który może wywoływać jakiegokolwiek skutki prawne, przy czym stan taki dotyczy jedynie czasu od daty wyroku do czasu uprawomocnienia się lub ewentualnego uchylenia takiego wyroku przez NSA (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3722/19).
16. W orzecznictwie podkreśla się, że brak możliwości wywołania skutków prawnych przez uchylany akt stanowi szerszy zakres ochrony strony, aniżeli wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Wstrzymanie wykonania aktu odnosić się może jedynie do takich, które mogą wykonaniu podlegać. "Wykonalność" należy rozumieć, jako możliwość doprowadzenia w sposób dobrowolny lub pod przymusem egzekucji do stanu, który został opisany w rozstrzygnięciu danego aktu (por. postanowienie NSA z 9 marca 2021 r., sygn. akt II OZ 130/21). Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. odnosi się jednak do wszelkich uchylanych aktów, czyli również takich, które nie podlegają wykonaniu. Ustawodawca nie ograniczył bowiem stosowania tego przepisu, jedynie do aktów, które podlegają wykonaniu, czy to poprzez odesłanie do art. 61 § 3 p.p.s.a., czy też poprzez użycie sformułowania "nie podlega wykonaniu". Przykładowo po uchyleniu rozstrzygnięcia organu podatkowego, które nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej, przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. również znajduje zastosowanie. W konsekwencji przyjąć należy, że zwrot normatywny "nie wywołuje skutków prawnych" zawarty w tym przepisie jest szerszy, aniżeli użyty w art. 61

§ 3 p.p.s.a. i prowadzi do skutków dalej idących niż tylko wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu (zob. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2023 r., III FSK 2245/21, Legalis; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2023 r., III FSK 1450/21, Legalis).

17. W związku z tym, że szeroko rozumiana skuteczność prawna decyzji jest "zawieszona" wyrokiem sądu, to przyjmuje się, że czasowo również zawieszona jest skuteczność innych czynności wynikających z tej decyzji. Racją prawną instytucji zawieszenia postępowania, nie tylko administracyjnego, ale i sądowego, jest ekonomia procesowa, a zawieszenie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową ukierunkowaną na zapewnienie racjonalności postępowania (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3722/19).
18. Zgodnie z art. 152 § 1 p.p.s.a. uchylenie decyzji oznacza, że nie wywołuje ona skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowił inaczej. Od konkretnej decyzji zależy jakie ona wywoływała skutki prawne. Przykładem może być rynek farmaceutyczny. W sprawach dotyczących tego rynku decyzje wydają Wojewódzki Inspektor Farmaceutycznych (dalej „WIF”) oraz Główny Inspektor Farmaceutycznych (dalej „GIF”). Skarga może dotyczyć decyzji GIF, którą uchylił decyzję WIF lub też może dotyczyć skargi na decyzję GIF, którą utrzymał decyzję WIF. W obu jednak przypadkach, aby mógł mieć zastosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a., dojść musi do uchylenia decyzji GIF w następstwie uwzględnienia skargi na decyzję GIF. W takich sytuacjach, zgodnie z tym przepisem, uchylone decyzje GIF nie mogą wywoływać skutków prawnych.
19. W praktyce oznacza to, że będzie obowiązywać decyzja WIF, gdy dla strony skarżącej decyzja WIF była korzystna, a decyzją GIF ją uchylił, a z kolei WSA uwzględnił skargę na decyzję GIF i ją uchylił. Może także wystąpić sytuacja, gdy decyzja WIF była niekorzystna dla skarżącego i ta decyzja została podtrzymana przez GIF, ale WSA uwzględnił skargę i uchylił decyzję GIF. W tej pierwszej sytuacji będzie obowiązywać decyzja WIF z wynikającymi z niej konsekwencjami prawnymi dla stron. W drugiej sytuacji, z uwagi na uchylenie decyzji GIF, powinien on podjąć odpowiednie czynności, aby pozbawić skutków prawnych decyzje WIF do czasu wydania prawomocnego wyroku.
20. W szczególności sytuacje takie mogą dotyczyć rozstrzygnięć w przedmiocie przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej o którym mowa w art. 104a ustawy z dnia 6 września 2001 r. tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 686 ze zm. (dalej „p.f.”) i konieczności spełnienia wymagań, o których mowa w art. 99 ust. 3, 3a, 4-4b i art. 101 pkt 2-5 p.f. (art. 104a ust. 1 pkt 1 p.f.). Nie spełnienie tych wymagań stanowi podstawę od odmowy wyrażenia zgody na przeniesienie zezwolenia przez WIF. W przypadku więc, gdy

WIF decyzją odmówił zgody na przeniesienie zezwolenia, a GIF uchylił tą decyzję i przeniósł zezwolenie, a z kolei WSA uwzględnił skargę na decyzję GIF uchylając decyzję GIF, brak wywołania skutków prawnych przez uchyloną decyzję GIF, będzie oznaczać, że GIF powinien podjąć odpowiednie czynności, aby stan był zgodny z decyzją WIF. Nie powinno więc być przenoszone zezwolenie, a w sytuacji, gdy jednak doszło już do jego przeniesienia to powinien podjąć czynności, aby doprowadzić do stanu sprzed przeniesienia zezwolenia. W sytuacji natomiast, gdy WIF decyzją wyraził zgodę na przeniesienie zezwolenia i GIF utrzymał tą decyzję, a z kolei WSA uwzględnił skargę na decyzję GIF uchylając decyzję GIF, brak wywołania skutków prawnych przez uchyloną decyzję GIF, będzie oznaczać, że GIF powinien podjąć odpowiednie czynności, którymi w sytuacji przeniesienia zezwolenia, będą czynności niezbędne do powrotu stanu sprzed przeniesienia zezwolenia.

21. Przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. dotyczy zarówno WIF oraz GIF, jak i pozostałych stron i uczestników postępowania. WF i GIF powinny podjąć odpowiednie, wcześniej opisane działania, w celu realizacji postanowień tego przepisu. Podobnie inne strony i uczestnicy postępowania. Należy zauważyć, że z uwagi na regulowany charakter działalności na rynku farmaceutycznym w zakresie prowadzenia działalności aptekarskiej, przejawiającej się w szczególności w konieczności posiadania zezwolenia na jej prowadzenie (art. 99 ust. 1 p.f.), prowadzenie apteki bez wymaganego zezwolenia naraża taki podmiot na daleko idące konsekwencje, w tym prawnokarne wskazane w art. 125 p.f.

Wnioski

22. Nieprawomocny wyrok WSA, uwzględniający skargę i uchylający decyzję administracyjną, oznacza, że uchylona decyzja nie wywołuje skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, o ile sąd inaczej nie postanowi. W przypadku, gdy sąd inaczej postanowi, musi to być wyraźnie w wyroku wskazane i uzasadnione.

23. Ochrona tymczasowa przewidziana w art. 152 § 1 p.p.s.a., służy ochronie strony skarżącej przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami na skutek dalszego wykonywania zaskarżonego aktu, który został uchylony wyrokiem WSA.

24. Zarówno organy Inspekcji Farmaceutycznej, jak i strony oraz uczestnicy postępowania są zobowiązani wykonywać postanowienia art. 152 § 1 p.p.s.a., w szczególności podjąć

odpowiednie czynności, związane z uchyleniem przez WSA decyzji GIF i utratą przez nią skutków prawnych.



Prof. dr hab. Maciej Rogalski
radca prawny